

La liberalizzazione del mercato europeo dell'elettricità

La competitività in prospettiva

28 aprile 2006

Numero 8-2

dossier politica

La liberalizzazione del mercato europeo dell'elettricità nella prospettiva della competitività

L'essenziale in breve

Il periodo iniziale d'apertura del mercato europeo dell'elettricità è globalmente stato un successo, con una diminuzione del prezzo dell'elettricità in termini reali rispetto al periodo precedente al 1997. Nel corso degli ultimi anni la fattura per il consumo di elettricità delle aziende e dei cittadini europei è comunque aumentata. La causa: una liberalizzazione dei mercati nazionali e un'integrazione del mercato europeo insufficienti. A questa fattura si aggiunge l'introduzione di nuove tasse e oneri sul prezzo dell'elettricità prelevate, tra l'altro, per sovvenzionare le fonti rinnovabili di energia.

La posizione di economie svizzese

Più ancora che in Svizzera i prezzi dell'elettricità sono attualmente in rialzo nell'Unione europea. Questa evoluzione deriva in gran parte da un'eccessiva e inappropriata regolamentazione. L'UNICE, ribattezzata CIE (Confederazione delle imprese europee) ha recentemente messo in guardia contro questo pericoloso orientamento. Questi aumenti dei prezzi minacciano diversi settori industriali quali l'industria dei metalli, quella della carta o la chimica di base. La Commissione europea, invitata a mettere in vigore la liberalizzazione, ha avviato all'inizio di aprile 2006 una procedura d'infrazione contro quasi tutti gli Stati membri. Occorre assolutamente vincere la tendenza al protezionismo e all'insorgere di potenti "campioni nazionali" nei vari paesi europei. E' la condizione da adempiere per concludere il processo del mercato interno europeo dell'energia. La Svizzera per contro è ancora lungi dal raggiungere questo obiettivo.

Introduzione

La liberalizzazione dei mercati nazionali dell'elettricità, l'introduzione della concorrenza, la riduzione delle interferenze esterne – in particolare politiche – nonché l'apertura del mercato a nuovi fornitori è un fenomeno di dimensione mondiale. Sebbene le ragioni dell'apertura del mercato mutino da un paese all'altro, il principale obiettivo – a parte il fatto di ottenere una produzione più efficace – è quello di offrire ai consumatori prezzi dell'elettricità meno elevati.

Per le aziende il prezzo dell'energia è un elemento chiave della loro competitività, in particolare a livello internazionale. Nelle industrie fortemente consumatrici di energia (alluminio, cemento, ceramica, chimica, alimentazione, fonderie, vetrerie, metalli non ferrosi, carta e acciaio), le spese energetiche costituiscono una fetta importante dei costi di produzione e qualsiasi aumento indebolisce queste aziende e minaccia la loro esistenza¹.

Iniziata con la direttiva 96/92/CE² del 19 dicembre 1996 (completata nel 2003 dalla direttiva 2003/54³) della Commissione europea (CE), la liberalizzazione del mercato europeo dell'elettricità ha lo scopo di creare, come per gli altri beni e servizi circolanti nell'UE, un mercato interno dell'elettricità. In precedenza, la produzione, il trasporto, la distribuzione e lo smercio dell'elettricità dipendevano dalla competenza di operatori in situazione di monopolio

come quello dell'alluminio. Dopo la chiusura della sua sede di Steg (VS), Alcan esamina la possibilità di chiudere delle aziende in Francia e in Olanda. La società norvegese Norsk Hydro prevede dal canto suo di cessare l'attività di due aziende in Germania. La tendenza è al trasferimento della produzione verso regioni dove il prezzo dell'energia è meno elevato, come l'Africa del Sud o il Qatar.

² Direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996 in merito alle regole comuni per il mercato interno dell'elettricità.

³ Direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 concernente regole comuni per il mercato interno dell'elettricità.

¹ Il livello elevato del prezzo dell'elettricità in Europa produce già effetti pregiudizievoli nei settori detti elettro-intensivi

o di oligopolio. In futuro il finanziamento e la contabilità per il trasporto e la distribuzione, che restano monopoli naturali, devono essere separati dalle attività di produzione e di smercio, per le quali esiste concorrenza. Con l'introduzione della competizione i prezzi dell'elettricità "concorrenziali", fissati dal mercato, coesistono con i prezzi della rete fissati dalle autorità dei paesi membri dell'UE.

L'apertura del mercato avviata nel 1999 si concluderà il 1° luglio 2007 quando tutti i consumatori europei potranno liberamente scegliere i rispettivi fornitori di elettricità. Attualmente, il grado di liberalizzazione varia ancora fortemente da un paese all'altro. In Germania il mercato è stato completamente liberalizzato nel 1999, senza fase di transizione, mentre la Finlandia, la Svezia e il Regno Unito avevano iniziato ad aprire progressivamente il loro mercato molto tempo prima. L'Austria, la Danimarca e l'Olanda hanno totalmente liberalizzato il loro mercato domestico nel 2003, mentre la Francia, il Belgio e l'Italia attendono la data limite del 1° luglio 2007 (vedi tabella allegata a pagina 6).

Dall'inizio del processo di liberalizzazione i prezzi pagati dai consumatori finali hanno registrato una significativa diminuzione, sia per i consumatori industriali, sia per le economie domestiche. Dal 1995 al 2004, questa riduzione si eleva in termini reali a oltre il 15% (vedi figure 1 e 2, pagina 7). È il risultato dell'integrazione dei mercati, dell'introduzione della concorrenza e della diminuzione dei prezzi dei combustibili fossili.

Dal 2002 le tariffe dell'elettricità sono tuttavia nuovamente al rialzo. Nei paesi dell'UE-15 i prezzi sono aumentati in media del 4% (famiglie) e del 7% all'anno (clienti industriali)⁴. La Grecia rimane il paese dove il prezzo dell'elettricità rimane meno caro, mentre l'Italia e la Danimarca presentano le tariffe più elevate.⁵ Vari fattori spiegano questa evoluzione: l'aumento del corso del carbone, del petrolio e del gas, utilizzati nella produzione di elettricità (vedi figura 3, pagina 8); gli enormi bisogni in investimenti dell'industria elettrica, stimati dall'Agenzia internazionale dell'Energia (AIE) a 1000 miliardi di euro fino al 2030⁶; le condizioni climatiche particolari di questi ultimi anni che hanno fatto esplodere la domanda di elettricità e hanno rarefatto le risorse.

Questo aumento dei prezzi, causato essenzialmente da fattori esterni, non ha potuto essere compensato dai guadagni di produttività realizzati grazie al processo di libera-

lizzazione. La causa: un'apertura insufficiente dei mercati nazionali e la debole integrazione del mercato europeo. A questi fattori si aggiunge l'introduzione di nuove tasse e oneri prelevati, tra l'altro, per sovvenzionare le fonti rinnovabili di energia.

1. Integrazione insufficiente del mercato europeo dell'elettricità

Come sottolineano gli ultimi rapporti della Commissione europea sullo stato d'avanzamento del mercato interno dell'energia del 15 novembre 2005⁷ e del 16 febbraio 2006⁸, l'integrazione del mercato europeo soffre di importanti malfunzionamenti.

1.1 Mercati nazionali invece del mercato unico

L'apertura del mercato tende a creare un mercato unico dell'elettricità. Attualmente, tutti i mercati dell'elettricità nell'UE, ad eccezione dei paesi nordici, rimangono di dimensione nazionale. L'insufficiente capacità di interconnessione – linee ad alta tensione che permetterebbero reali scambi tra Stati – ostacola il necessario coinvolgimento dei mercati nazionali. Gli scambi transfrontalieri sono insufficientemente sviluppati per svolgere una pressione concorrenziale sui prezzi. Un indicatore lo mostra: le differenze di prezzo dell'elettricità nell'UE possono andare sino al 100%. Così i prezzi pagati dai clienti industriali passano dai 40 euro/MWh in Lettonia a quasi 80 euro/MWh in Italia. Da parte loro, i piccoli consumatori e le famiglie devono sborsare tra 69 euro/MWh e 120 euro/MWh (vedi figura 4, pagina 8).

1.2 Maggior concentrazione invece di maggiore concorrenza

Il punto di partenza dell'apertura dei mercati è stato in numerosi Stati membri un monopolio o un oligopolio detenuto da una sola società o da un numero molto piccolo di grosse imprese. L'introduzione della concorrenza a livello dell'Unione europea doveva porre termine a questa situazione sottoponendo le imprese ad una concorrenza a livello del continente. Ciò non è ancora il caso. L'analisi del numero reale di consumatori che hanno cambiato fornitore permette di valutare la portata dell'apertura alla

⁷ Commissione europea, DG Tren, Rapporto sullo stato d'avanzamento della creazione del mercato interno del gas e dell'elettricità, 15.11.2005. Estratto il 30 marzo 2006 dal sito: europa.eu.int/comm/energy/electricity/report_2005/doc/2005_report_fr.pdf

⁸ European Commission, DG Competition, Preliminary Findings of the Energy Sector Inquiry, 16.3.2006, estratto il 30 marzo 2006 dal sito europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/energy/

⁴ Ministero francese dell'economia, delle finanze e dell'industria, Prezzo del gas e dell'elettricità in Europa al 1° gennaio 2005, Luglio 2005. Estratto il 30 marzo 2006 dal sito: www.industrie.gouv.fr/energie/statisti/pdf/hanprix2.pdf

⁵ Ibid.

⁶ Eurelectric position paper, loc. Cit. p. 5

concorrenza. Così, meno della metà degli utenti hanno cambiato fornitore nell'Unione europea dopo l'inizio dell'apertura del mercato, con cifre varianti tra lo 0% per la Grecia, il 9% per il Portogallo e fino a oltre il 50% per i paesi nordici e il Regno Unito (vedi tabella allegata). Due spiegazioni sono invocate dalla Commissione europea:

- **La presenza di imprese estere è molto spesso troppo debole.** Nella maggioranza dei casi essa è inferiore al 20%. Finora gli operatori provenienti dai monopoli nazionali non hanno permesso l'accesso di nuovi attori e utilizzano sovente la loro posizione dominante sul mercato per aumentare i propri prezzi. In Francia, pochi attori sono in grado di fare concorrenza a EDF, che mantiene oltre l'80% del mercato. E in Germania l'Ufficio federale dei cartelli, come pure gli industriali, criticano regolarmente il dominio dei due grandi operatori, E.ON e RWE e la loro politica di prezzi elevati.
- **Il settore è in fase di consolidamento.** La tendenza è alla costituzione di imprese fornitrici di energia le più grandi possibili, che possano dominare un mercato nazionale sia nel settore dell'elettricità, sia in quello del gas. In Germania, E.ON ha assorbito Ruhrgas. In Spagna, Gas Natural ha lanciato un'offerta pubblica di acquisto (OPA) su Endesa. In Francia, Suez e Gaz de France hanno fusionato per allontanare un'eventuale OPA dell'italiana Enel. La carta dell'Europa energetica che si profila è quella di sei o sette grosse aziende nazionali (fra cui EDF e Suez-GDF in Francia, E.ON e RWE in Germania), le cui attività si estendono oggi già ben oltre le frontiere nazionali e che potrebbero ripartirsi in futuro un mercato di 450 milioni di abitanti.

2. Il peso delle politiche ambientali

L'aumento delle „tasse ecologiche“ (comprendenti la promozione delle nuove fonti di energie rinnovabili⁹, il sistema comunitario di scambio di quote d'emissione di gas a effetto serra (ETS)¹⁰, l'efficacia energetica¹¹, ecc.) ha annullato in gran parte la diminuzione dei prezzi osservata dopo l'apertura dei mercati.

Se si tiene unicamente conto delle tasse che sono di-

rettamente attribuite ai consumatori finali, si costata che la quota pagata dai clienti industriali rappresenta l'11,5% del prezzo dell'elettricità nel 2004, contro il 4,2% nel 1995 (vedi figura 5, pagina 9). Per quanto concerne il prezzo dell'elettricità destinata alle economie domestiche, il peso delle tasse è ancora più oneroso: esso sale al 23,8% nel 2004 contro il 18,5% nel 1995 (vedi figura 6, pagina 9)¹².

2.1 Nuove energie rinnovabili poco competitive

Con energie rinnovabili si intendono energie come le centrali idroelettriche, la geotermia, il biogas, la biomassa, il vento e l'energia fotovoltaica. Ad eccezione dell'energia idroelettrica, la maggior parte di queste tecnologie non sono competitive, essendo da tre a quindici volte più costose dell'elettricità "convenzionale".

Attualmente, la quota dell'elettricità prodotta a partire da fonti di energia rinnovabili nei 25 paesi dell'UE è del 14%, ossia 394 TWh (vedi figura 7, pagina 10).

Per promuovere il loro sviluppo, l'UE ha adottato la direttiva 2001/77/CE¹³ relativa alla promozione delle energie prodotte a partire da fonti di energia rinnovabili. Quest'ultima prevede di portare al 21% la quota di elettricità prodotta a partire da queste fonti energetiche nel 2010, mediante obiettivi quantitativi nazionali, regimi di sostegno, nonché facilitando l'accesso di energia "verde" al trasporto e alla distribuzione di elettricità.

2.2 Gli obiettivi quantitativi nazionali

La figura 8 a pagina 10 presenta la quota delle energie rinnovabili nella produzione dei paesi europei nel 1997 e nel 2002, nonché gli obiettivi per il 2010, così come fissati dalla Commissione europea.

Secondo questo grafico è molto improbabile che i paesi dell'UE possano raggiungere i loro obiettivi di produzione di elettricità "verde" alla data prevista.¹⁴ Nonostante i programmi di sostegno, soltanto 43 TWh, ossia il 26% del volume mirato, hanno potuto essere prodotti nel 2002. Per contro, l'onere finanziario che deriva da queste misure ha già raggiunto un livello significativo.

2.3 Sistemi di sostegno costosi

I principali regimi di sostegno sono il sistema di certificati „verdi“, il regime dei prezzi garantiti e il credito d'imposta alla produzione.

La maggioranza dei paesi membri dell'UE hanno adottato un regime di prezzi garantiti (feed-in tariffs). Garantendo ai produttori redditi fissi su un lungo periodo, que-

⁹ Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 relativa alla promozione dell'elettricità prodotta a partire da fonti di energia rinnovabili sul mercato interno dell'elettricità.

¹⁰ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 stabilente un sistema di scambio di quote d'emissione di gas a effetto serra.

¹¹ Commissione europea, Libro verde sull'efficacia energetica, o come consumare meglio con meno, 2005.

¹² Queste cifre non comprendono gli oneri supplementari prelevati sulla produzione e/o il trasporto di elettricità, l'onere fiscale è dunque ancora più elevato.

¹³ Direttiva 2001/77/CE, loc.cit., p. 3.

¹⁴ Ibid.

sto sistema ha permesso un aumento significativo della produzione di elettricità rinnovabile, in particolare l'energia eolica. Per contro, esso provoca costi elevati per il consumatore per decenni e causa una distorsione della concorrenza che lede i produttori di energia „convenzionale“.

2.4 La predominanza dell'energia eolica

L'energia eolica è la fonte di energia rinnovabile che registra la crescita più importante. In questi ultimi dieci anni la sua quota è aumentata del 35%. Nel 1997 essa costituiva solo il 2,3% della produzione di energia rinnovabile, contro il 16% nel 2004¹⁵ (vedi figura 9, pagina 11). Questa energia è tuttavia costosa e poco ecologica. Molteplici le ragioni:

- Gli impianti eolici non possono sostituire altri mezzi di produzione di elettricità. A causa del carattere intermittente della sua produzione (in funzione della velocità del vento), l'energia eolica comporta il fatto di essere associata ad altre fonti energetiche per approvvigionare i consumatori in permanenza. Si tratta per la maggior parte del tempo di una centrale termica convenzionale (carbone o gas). Può succedere che la coppia eolica-centrale termica sia ancora più inquinante della sola centrale termica. Da notare che la Danimarca, paese pioniere nel campo dell'energia eolica, ha perfino aumentato le sue emissioni di gas a effetto serra.¹⁶
- Sono necessari notevoli investimenti nelle capacità di trasporto. Da una parte, poiché occorre sviluppare la rete di trasporto fra le zone di produzione e le zone di consumo. Dall'altra parte, poiché l'energia eolica impone lo sviluppo di reti di trasporto enormi¹⁷. Molto costoso, lo sviluppo delle reti di trasporto è pure una fonte importante d'inquinamento (visivo, sonoro, elettromagnetico).
- L'esperienza mostra che, con un vento forte, la produzione di elettricità di origine eolica aumenta il rischio di saturazione delle reti di trasporto nazionali e limitrofe.¹⁸ Non potendo importare tutta l'energia "verde" prodotta in Germania, l'Olanda è stata costretta a creare un sistema di vendita all'asta, che ha fatto aumentare il prezzo dell'elettricità.

I regimi nazionali di sostegno

(IFIEC Europa, p. 9)

| Stato | Prezzo garantito | Certificato "verde" | Riduzione fiscale per la produzione |
|-------------|------------------|---------------------|-------------------------------------|
| Austria | X | | |
| Belgio | X | X | |
| Rep.Ceca | X | pianificato | |
| Danimarca | X | pianificato | |
| Finlandia | | | X |
| Francia | X ← | | |
| Germania | X | X | |
| Italia | X | X | |
| Olanda | X | | X |
| Svezia | → | X | |
| Regno Unito | | X | X |

2.5 Impatto sui prezzi

Tenuto conto del potenziale di crescita della produzione di energia rinnovabile, il fardello sopportato dai consumatori per sostenere le energie rinnovabili dovrebbe aggravarsi ulteriormente: in Germania e nel Regno Unito, dove la quota delle energie rinnovabili non supera il 9%, il sovrapprezzo è del 4/5%. In Danimarca, dove la quota dell'elettricità prodotta a partire da fonti di energia rinnovabili è di oltre il 20%, il rincaro è del 15%¹⁹ (vedi figura 9 a pagina 11).

¹⁵ IFIEC Europa, Promotion of renewable energy..., loc. cit. p. 12.

¹⁶ Estratto il 30 marzo 2006 dal sito: http://www.eurocarbone.com/energie_renouvelable.eolienne.htm

¹⁷ Il volume medio di elettricità generato dalle centrali eoliche è molto meno elevato della capacità teorica.

¹⁸ UNICE position paper, Future development of EU policy to promote the use of renewable energy sources to produce electricity, 24.06.2005, p. 3

¹⁹ Commissione europea, The support of electricity..., loc. cit. p. 45

Commento

- Il processo di liberalizzazione del mercato dell'energia in Europa, in quanto risultato della concorrenza, ha diminuito nettamente il prezzo dell'energia. E' dunque essenziale mantenere la pressione nell'ottica della liberalizzazione e rafforzare la fiducia in questo processo. S'impone un'applicazione completa ed effettiva delle direttive sulla liberalizzazione da parte degli Stati membri.
- Nei paesi dell'UE, dove la produzione di elettricità a partire da fonti fossili e termiche (carbone e gas) rappresenta una fetta importante della produzione totale, le energie rinnovabili svolgono un ruolo nella sicurezza dell'approvvigionamento e nel campo della protezione ambientale. L'onere sopportato dai consumatori di elettricità ha tuttavia già raggiunto proporzioni che bisogna ridurre. In assenza di tali correzioni, viene rimesso in discussione il miglioramento della capacità concorrenziale del mercato europeo dell'elettricità.

Allegato:

Apertura dei mercati dell'elettricità nell'UE-15 (2005)*

| Stato | % apertura del mercato | Apertura completa | Principali fornitori | Quota di mercato dei principali fornitori | % di cambiamento di fornitori in seguito all'apertura del mercato | |
|---------------|------------------------|-------------------|--|---|---|---------------------|
| | | | | | Clienti industriali | Piccoli consumatori |
| Austria | 100% | 2003 | Verbund, Rwe, E.On, Edf | 67% | 22% | 3% |
| Belgio | c. 90% | 2007 | Electrabel, Edf, Essent, Nuon, Centrica | c.90% | 35% | 19% |
| Danimarca | 100% | 2003 | Elsam, E2, Vattenfall, E.On | 67% | >50% | 5% |
| Finlandia | 100% | 1997 | Fortrum, Vf, E.On | 30% | >50% | non disponibile |
| Francia | 70% | 2007 | Edf, Electrabel, Endesa | 88% | 22% | X |
| Germania | 100% | 1999 | Rwe, E.On, Vattenfall, Edf | 50% | 35% | 6% |
| Grecia | 62% | 2007 | Ppc | 100% | 0% | X |
| Irlanda | 56% | 2007 | Esb, Nie | 88% | >50% | 1% |
| Italia | 79% | 2007 | Enel, Electrabel, Endesa, Edison, Verbund | 35% | 15% | X |
| Lussemburgo | 57% | 2007 | Cegedel | 100% | 10% | X |
| Olanda | 100% | 2003 | Electrabel, Essent, Nuon, E.On | 88% | 30% | 35% |
| Portogallo | 100% | 2004 | Edp, Endesa | 99% | 9% | 1% |
| Spagna | 100% | 2003 | Endesa, Iberdrola, Edf, Enel, Union Fedosa | 85% | 18% | 0% |
| Svezia | 100% | 1998 | Vattenfall E.On, Fortum | 70% | >50% | non disponibile |
| Gran Bretagna | 100% | 1998 | British Energy, Edf, E.On, Rwe, Centrica | 60% | >50% | >50% |

* Commissione europea, „Technical Annexes... loc. cit., p. 2

Figura 1: Evoluzione dei prezzi pagati dai consumatori industriali (24 GWh, 1995-2004)*

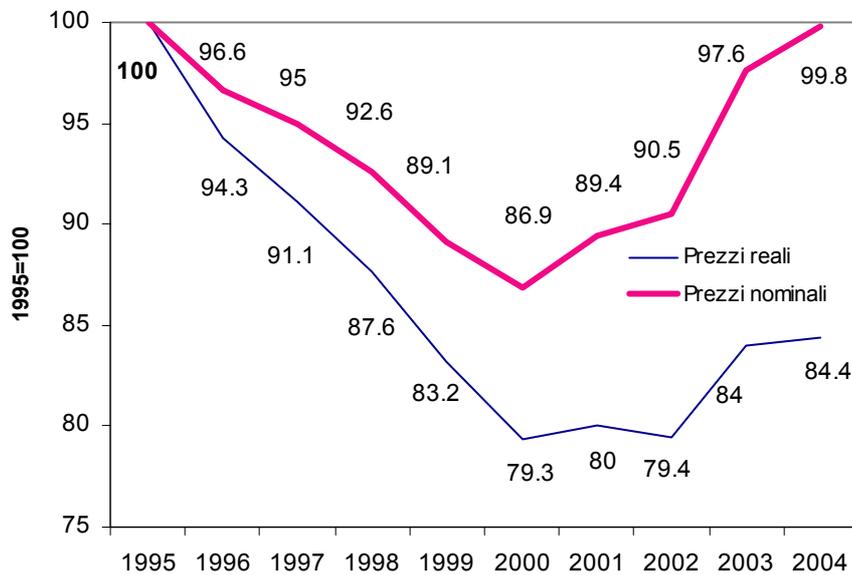
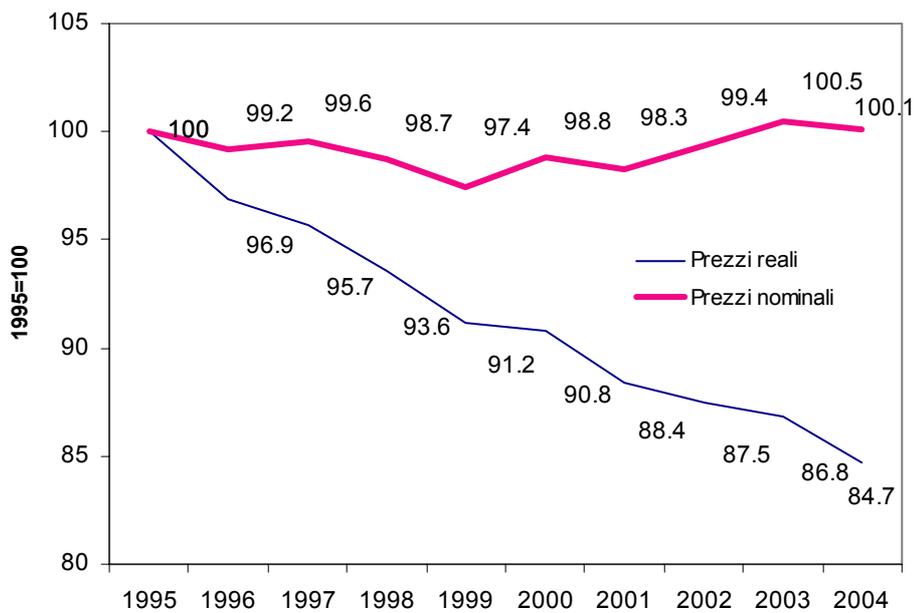
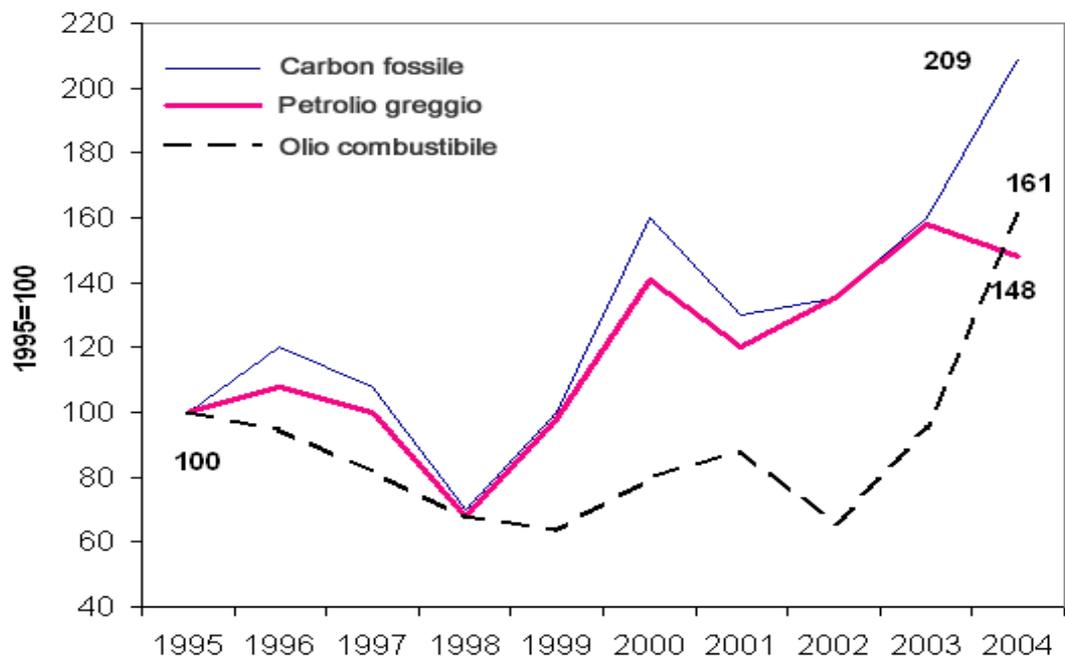


Figura 2: Evoluzione dei prezzi per le economie domestiche nell'UE-15 (3,500 kWh, 1995-2004)*



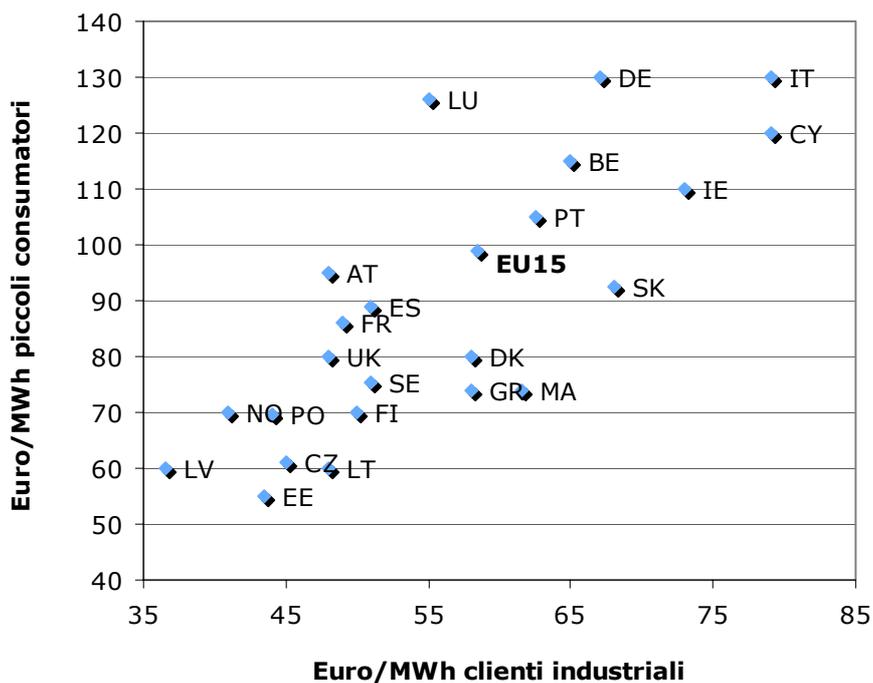
* Rapporto KEMA in: Eurelectric, Electricity Markets: Getting the Picture Straight and Boosting Market Integration, 23.11.2005, p. 3

**Figura 3: Evoluzione dei prezzi del petrolio e del carbone (1995-2004)
basata sui prezzi nominali in euro***



* Rapporto KEMA in: Eurelectric, Electricity Markets loc. Cit., p. 4

Figura 4: Prezzi dell'elettricità pagati dai consumatori finali: luglio 2004*



* European Commission, Technical Annexes to the Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market, Bruxelles, 5.1.2005, pp. 4, 5, 8

Figura 5: Evoluzione e tassazione (IVA esclusa) dei prezzi per i consumatori industriali (24 GWh, 1995-2004)*

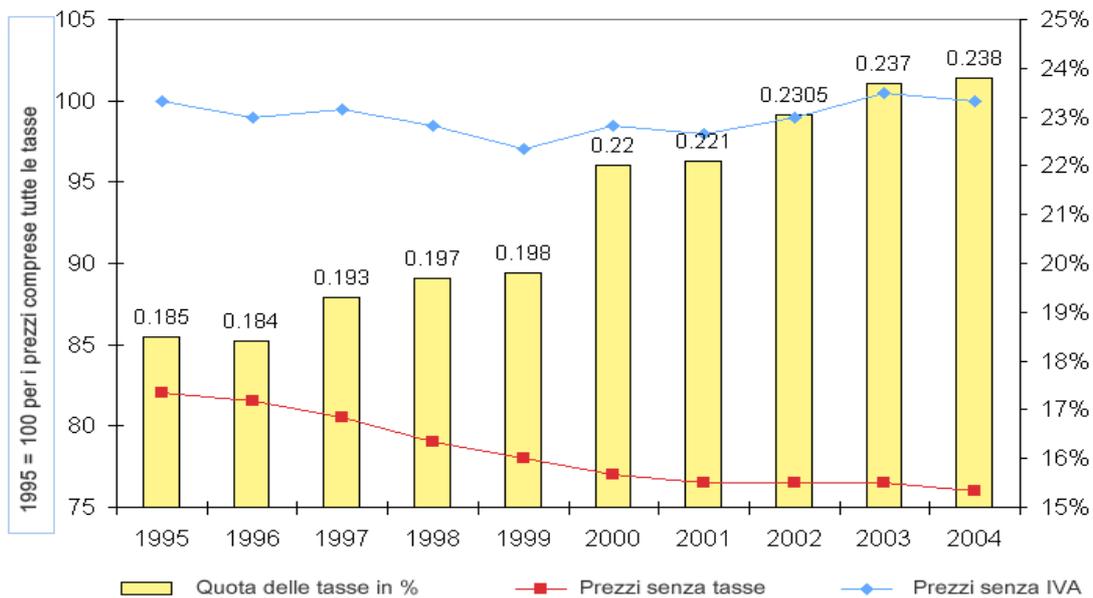
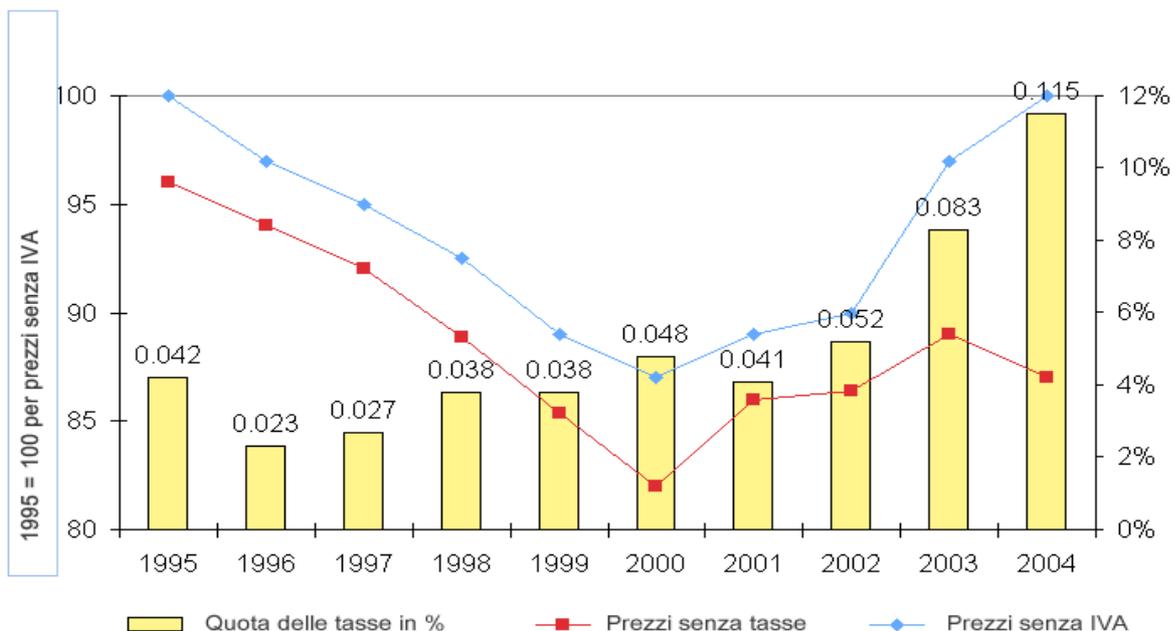


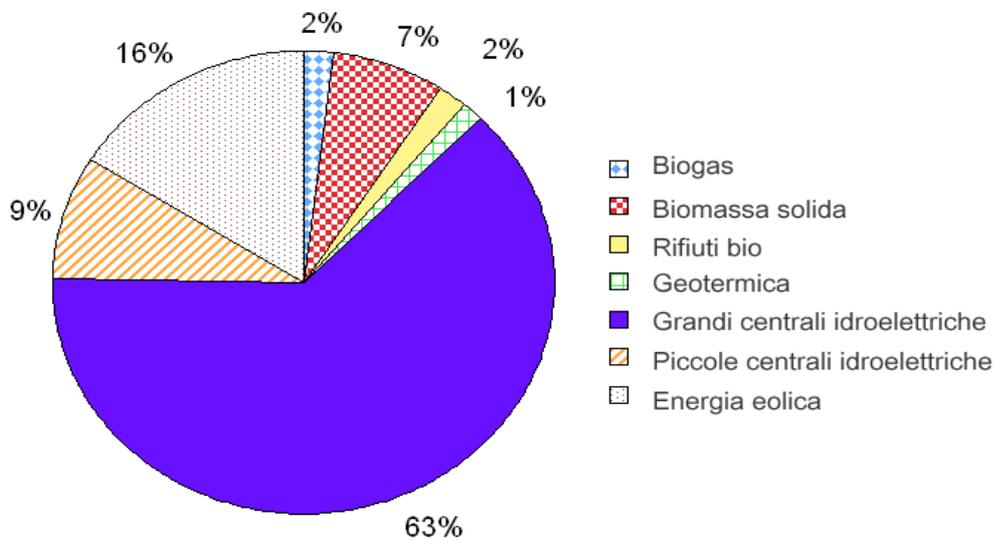
Figura 6: Evoluzione e tassazione (IVA inclusa) dei prezzi per le economie domestiche (3500 kWh, 1995-2004)*



Paesi inclusi (12): Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Portogallo, Spagna, Regno Unito

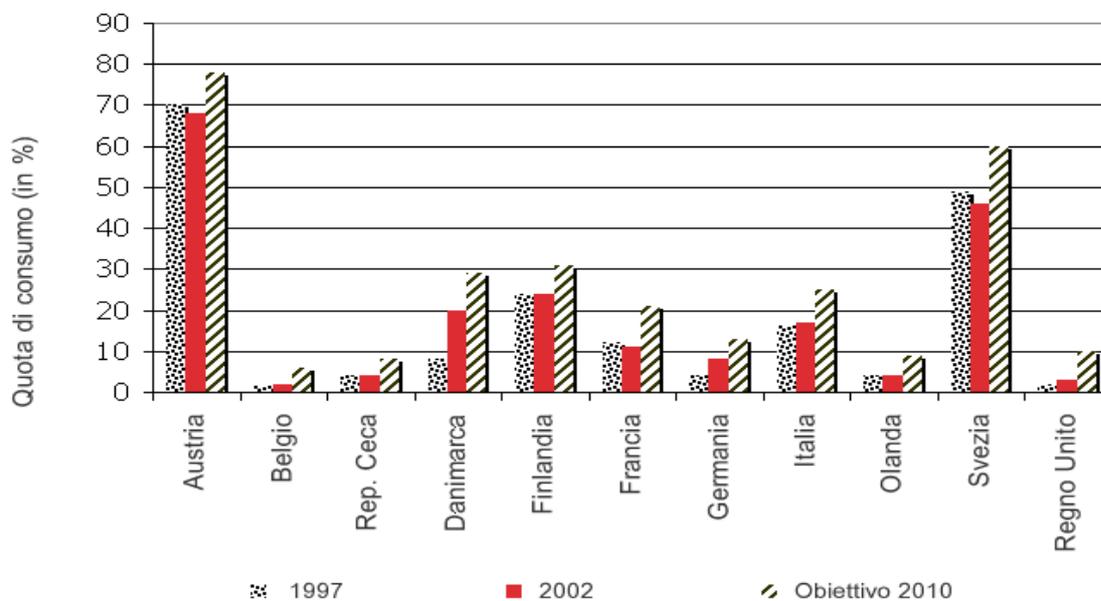
* Rapporto KEMA in: Eurelectric, Electricity Markets, loc. Cit. p. 3

Figura 7: Produzione di elettricità da fonti rinnovabili nell'UE-25 nel 2003*



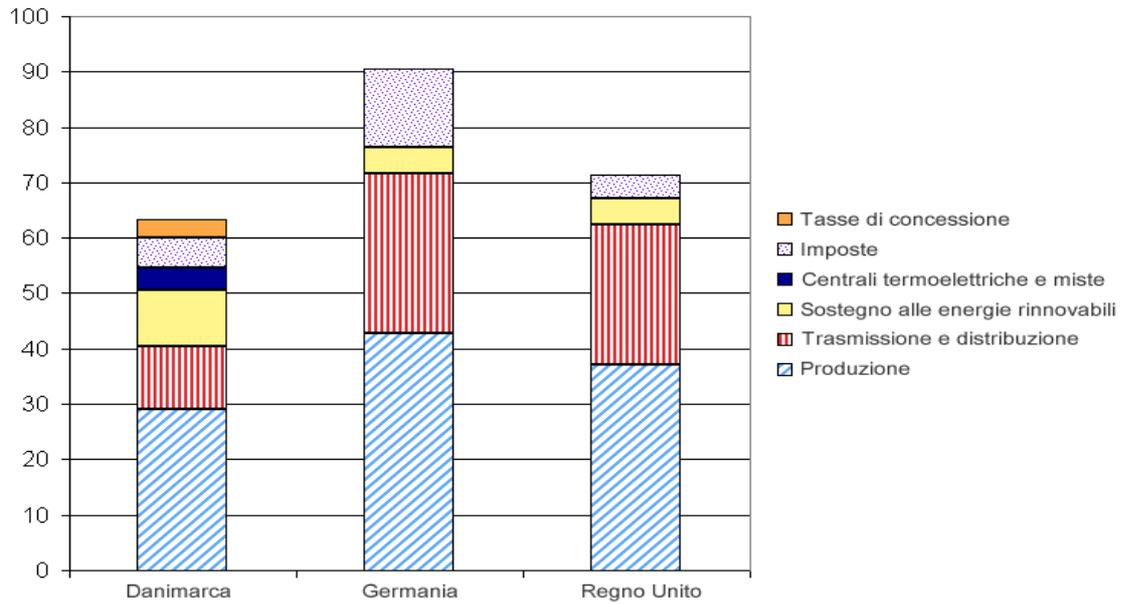
* European Commission, The support of electricity from renewable energy sources, 12/2005, p. 19

Figura 8: Produzione di elettricità a partire da fonti d'energia rinnovabili nel 1997, 2002 e 2010 (obiettivi di 11 paesi membri dell'UE)*



* IFIEC Europe, Promotion of renewable energies in the EU member States: Consequences on the Price of Electricity for Industrial Consumers, January 2005, p. 3

Figura 9: Prezzo dell'elettricità a fine 2004 / consumatore industriale medio (-20 GWh/anno)*



* Ibid